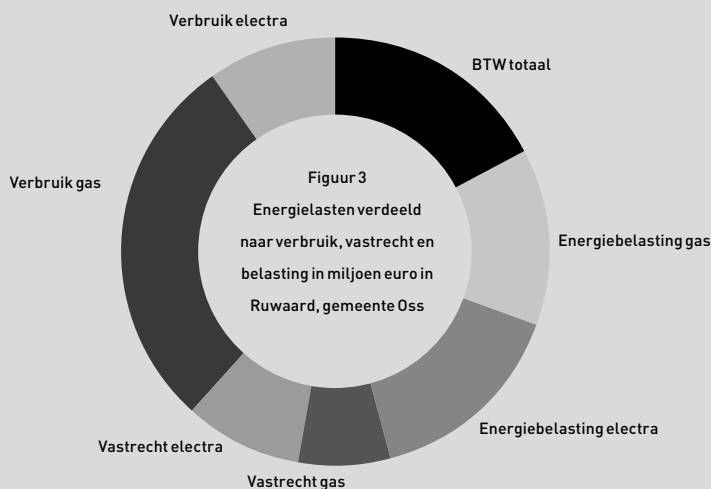
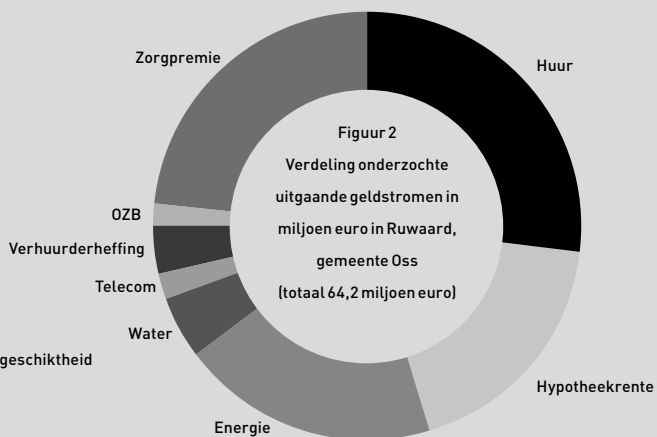
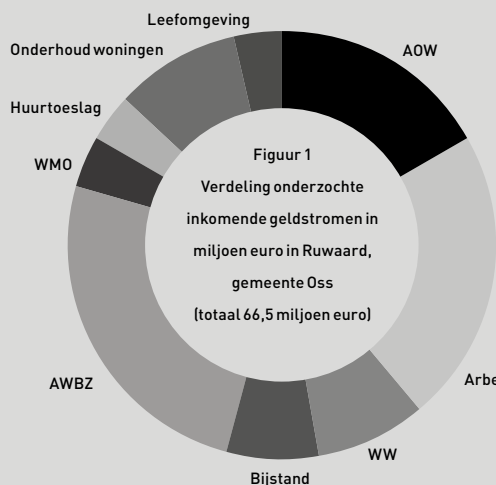


Pieter Buisman

# Geldstromen door de wijk als onbenut vermogen



**Decentralisaties en bezuinigingen dwingen de gemeente onvermijdelijk tot keuzen. Met kaasschaaf, botte bijl en een beroep op de participatiesamenleving wordt het al gauw 'met minder, nog minder'. Dan lijkt 'met minder meer' bereiken een uitdagender optie. In de wijken zit veel ongekend en onbenut vermogen, in de systemen veel verborgen verlies. Door de decentralisaties krijgt de gemeente de sleutel in handen om dit potentieel te activeren en meer rendement te halen uit de geldstromen door de wijk. Dat vraagt van de gemeente een andere rol in een nieuw maatschappelijk arrangement.**

De decentralisaties bij werk en inkomen, zorg en jeugd leggen de verantwoordelijkheid van beleid, uitvoering en bestedingen vanaf 2015 bij de gemeente. Dat gaat gepaard met forse bezuinigingen. Het budget neemt af van ongeveer 10,4 naar 8,0 miljard euro (Van Nijendaal, 2014). Ook op andere terreinen zien gemeenten zich gedwongen de uitgaven terug te dringen. En zij niet alleen: corporaties, zorginstellingen en waterschappen moeten het allemaal met minder doen. Bovendien werken bezuinigingen in de keten verder door op andere terreinen: minder wordt zo nog minder. Ondertussen nemen de opgaven in omvang en zwaarte toe: we worden ouder, het water stijgt en het gas raakt op. Middenin deze draaikolk probeert de burgerconsument in al zijn onzekerheid over inkomen, gezondheid en huisvesting het hoofd boven water te houden en zich vast te grijpen aan een zorgende overheid. Die verwijst hem door naar de participatiesamenleving. De reacties zijn tweërlei: 'groot ongenoegen' dat zich vastklampt aan

eens verworven rechten en 'blij gemoed' dat de wereld met nieuw élan onbevangen tegemoet treedt (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014).

Een tweedeling in de samenleving lijkt het gevolg, maar juist op de verbinding van ongenoegen en blijmoedigheid ligt de kiem voor een nieuw maatschappelijk arrangement (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014). Deze kiem tot wasdom brengt van de gemeente een nieuwe rol. Met de verbreding van haar verantwoordelijkheden kan de gemeente directe verbanden leggen tussen sectoren die tot nu toe in organisatie, budgetten en bevoegdheden gescheiden en langs elkaar heen opereerden. Dat biedt perspectief voor *economies of scope*, een effectievere en efficiëntere inzet door synergievoordelen (Centraal Planbureau, 2014) en ruimte voor een brede afweging van prioriteiten, daartoe aangezet door de bezuinigingen. De uitdaging is vanuit dat perspectief met minder geld meer resultaat te bereiken.

Wat kan of moet dan minder, wat moet of mag dan meer en welke stappen moet de gemeente daarvoor zetten?

Dit artikel biedt aan de hand van een concrete casus en voorbeelden een start voor de beantwoording van deze vragen. Als vertrekpunt zijn de geldstromen door de wijk genomen: de inkomsten en de uitgaven van de bewoners, bedrijven en instellingen in de wijk. Geldstromen, omdat zij waarden concreet maken, de actoren en de dynamiek in beeld brengen en een bepalende factor in de beleids- en besluitvorming zijn. De wijk, omdat daar de diverse beleidsvelden op concreet niveau samenkomen, de initiatieven van onderop ontstaan en de belangrijkste institutionele partijen direct actief zijn. Centraal staat het perspectief van de gemeente als het openbare orgaan dat een brede directe verantwoordelijkheid draagt voor het leef- en werkmilieu in de wijk. Vanuit deze invalshoeken - geldstromen, wijk, gemeente - komen zijdelings ook andere systemen en instituties in beeld. Het vraagstuk beperkt zich namelijk niet tot de gemeente alleen. Het staat in een breder kader zoals gepresenteerd in het advies *De Toekomst van de stad* (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014) en in *de Balans van de leefomgeving 2014* (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014), waarin de rol en positie van de overheid geplaatst worden tegenover respectievelijk de 'zelforganiserende stad' en de 'energieke samenleving'.

## Complex en dynamisch

In de casus Ruwaard - een wijk in Oss - is een verkennend onderzoek verricht naar een aantal voor betrokken partijen relevante geldstromen (Buisman &

Stuyling de Lange, 2014). Figuur 1 geeft een beeld van de omvang van de inkomende geldstromen. Deze komen van verschillende rijksinstellingen, de gemeente en de corporatie. Opvallend is de grote omvang van de geldstromen in het sociale domein. Deze komen nu nog vooral van het Rijk, maar door de decentralisaties straks vooral van de gemeente en de zorgverzekeraars. Het Rijk verschaft de gemeente nog wel de (bezuinigde) budgetten en houdt door regelgeving en toezicht de touwtjes nog stevig in handen. De zorgverzekeraars zullen hun extra taak moeten bekostigen uit de premies. Deze behoren tot de uitgaande geldstromen, waarvan figuur 2 een beeld geeft. Deze stromen gaan onder andere naar de gemeente, het waterschap, energiebedrijven, woningcorporaties, banken en zorgverzekeraars. De wijkbewoner is doorgaans de bron; soms indirect door huurverhoging vanwege de verhuurderheffing die het Rijk aan de woningcorporaties heeft opgelegd. Opvallend is de omvang van de lasten voor huur, rente, zorg en energie. De onroerendzaakbelasting valt daartegen bijna in het niet en bedraagt slechts een fractie van wat in het sociaal domein wordt bezuinigd. Figuur 3 laat zien dat bij energie niet de energieleverancier maar de fiscus de grootste ontvanger is. Ook hier speelt het Rijk dus op de achtergrond een belangrijke rol. Om de gestelde vragen te beantwoorden is het zaak reken-schap te geven van de complexiteit van de geldstromen en hun dynamiek.

## De beklemming van het stelsel

De gemeente kan bezuinigen door taken minder of niet meer te doen. Zij kan die vraag sectorgewijs beantwoorden, maar door de decentralisaties nu ook in een veel breder kader plaatsen en over

de volle breedte van beleid de afweging maken wat zij wel en niet als haar taak ziet. Bezuinigingen zouden dan in andere sectoren gerealiseerd kunnen worden dan waar zij zich hebben aangediend.

De gemeente kan taken ook overdragen. Een ander kan deze vaak beter uitvoeren, zeker als die ander verantwoordelijk wordt voor een samenhangend proces en kan sturen op het resultaat van het geheel. Baten en lasten liggen niet altijd bij dezelfde partij. Dat zet een rem op investeren, of efficiënter werken (Centraal Planbureau, 2014). Door overdracht van taken en verantwoordelijkheden kan deze scheiding tussen lasten en baten, de zogenaamde split-incentive, worden doorbroken. Dat is een belangrijk argument voor de decentralisaties: wie verantwoordelijk is voor de uitgaven voor bijstand, zal zich ook inspannen het beroep hierop te beperken (Centraal Planbureau, 2014).

Beide benaderingen zijn echter reactief en blijven binnen de bestaande systemen. Ondertussen voltrekken zich in de samenleving innovatieve ontwikkelingen als de verhuur van eigen woonruimte via Airbnb, van de eigen auto via Snappcar of Uber, het delen van goederen en diensten via Peerby en eigen productie en doorlevering van energie. Hier draait het niet om bezuinigingen, maar waardecreatie. Waarde die er vaak al is, maar niet wordt benut, omdat het systeem er niet op is ingericht. De activering van deze waarde brengt nieuwe geldstromen op gang, buigt bestaande om of snijdt deze zelfs af. Deze geldstromen lopen vaak buiten de gevestigde instituties om. Deze voelen dat als een bedreiging en reageren daarom repressief met verboden of nieuwe regels en controles

die de innovatie binnen het gareel van het stelsel moeten houden. De innovatie verliest daardoor aan kracht, maar het stelsel zelf door de extra regellast eveneens. Wat simpel lijkt - zelf of gezamenlijk in de eigen energiebehoefte voorzien - blijkt een doorwerking te hebben op btw, energie- en inkomstenbelasting, hypotheekrenteaftrek en -hoogte, huurpuntenstelsel, taxatienormen en nog meer. Die leidt tot evenzoveel gelegenheidsregelingen waarvan de effectiviteit mag worden betwijfeld. De belangen om het oude in stand te houden zijn groot, zeker als de winst uit de innovatie buiten het stelsel wordt gerealiseerd. De vraag is of dat verzet lang standhoudt. Vooralsnog remt een dergelijke houding de nieuwe waardecreatie eerder af dan dat zij deze stimuleert en versterkt zij de inefficiëntie en ineffectiviteit van bestaande stelsels, waardoor de kosten toenemen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014).

## Naar een nieuw sturingsmodel

Om deze beklemming te doorbreken zal de gemeente een aantal stappen moeten zetten. De gemeente zal ten aanzien van haar eigen taken over de volle breedte van het sociale, fysieke en economische domein scherp afgewogen keuzen moeten maken. Daarbij helpen vragen als: kan het zonder de gemeente, kan een ander het beter en welke voorwaarden zijn daarvoor nodig? Een voorbeeld uit de zorg laat zien dat sinds de rollator uit het pakket is, deze een trendy ding is geworden, aanzienlijk goedkoper dan in het gesloten zorgsysteem. Langer thuis wonen kan ook met *Easysteppers* (simpele tussentreden) in plaats van een dure traplift. Taken afstoten stimuleert dus innoverend ondernemerschap, dat beter en goedkoper kan leveren, nieuwe waarden creëert, nieuwe banen schept en er ook

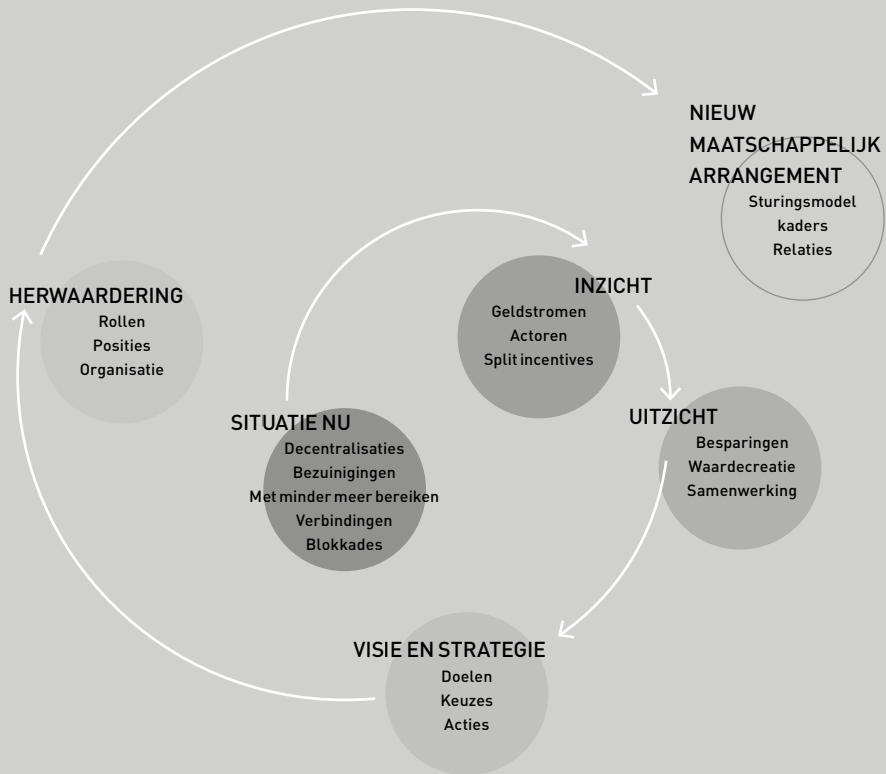
nog aan kan verdienen. Stimulering van sociaal ondernemerschap helpt bovendien de druk op uitkeringen te verminderen, mits de voorwaarden aanwezig zijn om sociale ondernemingen te laten renderen (Labyrinth Onderzoek en Advies, 2013). Dat werkt als de burgercliënt zelf verantwoordelijk is en zelf beschikt over hoe hij zijn middelen wil inzetten, ook als dat financiële ondersteuning is. Gemeenten en andere instellingen blijven dus op afstand. Door bewust zaken niet meer te doen kan de gemeente bovendien haar eigen organisatie efficiënter inrichten en besturen en zich meer concentreren op de zaken waarin zij onderscheidend is en bij uitstek waarde toevoegt. Zij zou daarop zelfs meer middelen kunnen inzetten.

Door de verbreding van haar beleidsveld kan de gemeente binnen haar eigen organisatie de split-incentives tussen beleidssectoren en budgetten doorbreken. Dat kan een aanzet geven om ook de split-incentives met en tussen andere organisaties te doorbreken. Door de voordelen van een investering zichtbaar te maken, worden ook de nadelen van de split-incentive expliciet. Oplossingen door samenwerking of overdracht van taken worden zo bespreekbaar. In de casus Ruwaard gaat bijvoorbeeld jaarlijks twaalf miljoen euro aan energielasten de wijk uit. Door energiebesparing en lokale productie kan deze uitgaande stroom in theorie naar nul. Daar staan investeringen tegenover, waardoor rente en huur zullen stijgen, maar ook stille reserves worden geactiveerd als spaargeld en overwaarde op de woning. Per saldo kan dit een positief resultaat opleveren (Buisman & Stuyling de Lange, 2014). Met de aanpassing van woningen kan bovendien de levensloopbestendigheid worden

vergroot, wat de lasten aan zorg verlaagt, maar ook lokale dienstverlening stimuleert, zowel in aanbieding van ondersteuning als van bouwkundige aanpassingen. Opnieuw biedt dit ruimte voor nieuw ondernemerschap en nieuw werk, mits de blokkades tussen de vele partijen die er bij betrokken zijn en de stelsels waarbinnen zij nu nog opereren, worden opgeheven.

Airbnb, Snappcar en Uber laten een geheel nieuw sturingsmodel zien dat ook voor andere vormen van dienstverlening, zoals de zorg, denkbaar is. Kwaliteitsborging loopt hier niet via formele regelgeving, vergunningen, controle en toezicht, maar door publieke waardering door gebruikers. Die kost niets, maar is wel zo effectief. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid liggen niet bij de grote faciliterende organisatie, maar bij de individuele aanbieders zelf. Bestaande regels voldoen daarvoor niet en eerder is betoogd dat inpassing in bestaande stelsels weinig effectief is. Als derde stap zal de gemeente daarom haar regels moeten herzien. Daarover bestaan verschillende ideeën, met evenzoveel mitsen en maren (Bouma, 2014). Het is zelfs de vraag of de overheid die regels moet stellen, dat zouden deze serviceverleners ook zelf kunnen.

Als vierde stap zal de gemeente haar eigen positie, rol en organisatie moeten hervormen stad (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014). Naar het voorbeeld van bovengenoemd sturingsmodel kan de gemeente zelf de rol aannemen van serviceverlener en mogelijkmaker. Snappcar verbindt niet alleen vraag en aanbod, het verschaft ook het platform voor de kwaliteitsborging en bouwt zekerstellingen in waardoor de drempels



Figuur 4 Ontwikkelingstraject

tussen vraag en aanbod worden verlaagd. De provincie Gelderland wil het openbaar vervoer op het platteland - met lege bussen, lage frequenties, hoge kosten en weinig opbrengsten - vervangen door een 'mobiliteitsbuddy' waarmee de klant zijn vervoer op maat kan regelen door een combinatie van deelauto's, buurtbussen en elektrische huurfietsen (Provincie Gelderland, 2013). De vraag is vervolgens welke rol de provincie daarin nog moet spelen: ontwikkelt en exploiteert zij zelf de mobiliteitsbuddy of stelt zij alleen de kaders en daagt zij vervolgens de markt uit?

### Leidraad voor concretisering

Een nieuw sturingsmodel zal vanuit de gevestigde belangen en regels nog veel weerstand ontmoeten. Dat belet de gemeente

niet de randen op te zoeken van wat mogelijk is. Inzicht in de geldstromen door de wijk maakt de discussie hierover concreet: de omvang van de geldstromen, de actoren, de achterliggende mechanismen, regels en processen. Een gezamenlijke analyse door alle betrokken partijen over de grenzen van hun domeinen en organisaties heen zorgt ervoor dat dit inzicht over en weer wordt gedeeld. Daarmee wordt een situatie gecreëerd waarin de vraag hoe deze geldstromen efficiënter en effectiever in te zetten ook gezamenlijk kan worden beantwoord en uitzicht ontstaat op reële mogelijkheden om geldstromen beter te benutten. Van daaruit kan de vertaling worden gemaakt naar een visie op de herwaardering van rollen en posities en op een nieuw maatschappelijk arrangement (Figuur 4).



Foto's: Pieter Buisman

Om tot het nieuwe sturingsmodel te komen zal de gemeente in wisselwerking met de maatschappelijke ontwikkeling een strategie moeten uitzetten waarin zij voor de korte en lange termijn doelen stelt en de momenten vastlegt waarop zij keuzes moet maken. Drie principes geven hiervoor richting. Het eerste principe is de eigen verantwoordelijkheid en zelfbeschikking. Wat voor de gemeente geldt in haar verhouding tot het Rijk, geldt ook voor de burger en ondernemer in zijn verhouding tot de gemeente. Deze is zelf verantwoordelijk voor de inrichting van zijn bestaan. Alleen als hij deze verantwoordelijkheid (tijdelijk) niet kan dragen, wordt ondersteuning geboden, maar in beginsel beschikt hij zelf over het budget en de aanwending daarvan. Het tweede principe betreft de paradox van de schaal. Eerdergenoemde voorbeelden laten zien dat veel weer kleinschalig en daardoor effectiever kan worden aangepakt. Deze kleinschaligheid bestaat echter dankzij grootschalige dienstverlenende systemen die massa en omvangrijke investeringen behoeven. Doe daarom klein wat klein kan, maar groot wat groot moet. Het derde richtinggevend principe legt de focus op de onderscheidende kwaliteit van de gemeente. Bewust zaken niet doen maakt expliciet waar de gemeente dan wel voor staat, waarin zij zich onderscheidt en waarom en hoe zij die taken efficiënt en effectief moet en kan uitvoeren.

## Nieuw arrangement

Met een nieuw sturingsmodel kan de gemeente de activering van lokaal vermogen bevorderen en nieuwe geldstromen in gang brengen. Dat nieuwe sturingsmodel impliceert minder overheid, minder regels, minder taken, minder mensen en minder geld en meer focus op zaken waarin alleen de gemeente meer waarde kan leveren. Daarmee stimuleert zij lokaal ondernemerschap. Dat zal met 'blij gemoed' een passend antwoord vinden op de echte behoefte die door de terugtrekkende overheid manifest wordt. Zelfbeschikking zorgt ervoor dat dit aanbod maximaal aan de eigen wensen voldoet. 'Groot ongenoegen' maakt dan plaats voor 'groot genoegen'; niet over de gemeente, maar over het vermogen daarvoor zelf verantwoordelijkheid te nemen: eigenwaarde. De gemeente die decentralisaties en bezuinigingen daarheen weet te leiden, weet uit minder meer te halen, voorkomt een mogelijke tweedeling en stimuleert een nieuw maatschappelijk arrangement. Met een terughoudende en dienstverlenende opstelling versterkt zij zo haar eigen legitimiteit.

---

Pieter Buisman ([info@pieterbuisman.com](mailto:info@pieterbuisman.com)) is zelfstandig adviseur stedelijke ontwikkeling en vernieuwing, gebiedsondernemen en woningmarkt en initiatiefnemer en partner van Geldstromendoordewijk.nl.



## Literatuur

Bouma, K. (2014) 'Amateur taxi is oké, nu de regels nog - Vier vragen over de economiebedrijven zoals Airbnb en Uber'. *De Volkskrant*, 12 september 2014, p. 21.

Buisman, P. & J. Stuyling de Lange (2014) 'Sturing op geldstromen door de wijk vergroot rendement'. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 2, p. 37-41.

Centraal Planbureau (2014), CPB Notitie - *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein*, Den Haag.

Labyrinth Onderzoek & Advies (2013) *Sociaal ondernemen: passie en poen*. VSBfonds & Start Foundation, Utrecht, Eindhoven

Nijendaal, G.A van (2014) Drie decentralisaties in het sociale domein, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Wim Drees Stichting, 's-Gravenhage, p. 37-41.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014) *Balans van de leefomgeving 2014, de toekomst is nú*, Den Haag.

Provincie Gelderland (2013) *Ontwikkelingen en uitgangspunten mobiliteit als basis voor OVvisie*, Statenbrief en bijlage, zaaknummer 2013-008486.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014) *De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag.